

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam memasuki milenium ketiga, yang ditandai dengan bergulirnya globalisasi di seluruh sektor kehidupan masyarakat dunia dan berkembangnya teknologi dibidang informasi dan komunikasi yang menembus batas wilayah kenegaraan, aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional, bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya tuntutan terwujudnya tingkat kesetaraan dalam aspek kehidupan kemanusiaan, mendorong adanya kewajiban untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai bagian kehidupan universal.<sup>1</sup>

Bersamaan dengan perkembangan di dunia internasional, telah terjadi perubahan di dalam negeri yang telah mengubah paradigma dalam berbagai aspek ketatanegaraan seiring dengan bergulirnya reformasi disegala bidang. Perubahan itu telah membawa pengaruh yang sangat besar terhadap terwujudnya persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara Indonesia sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dengan adanya perkembangan tersebut, setiap warga negara Indonesia memperoleh kesempatan yang sama dalam menggunakan haknya untuk keluar atau masuk Wilayah Indonesia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945, yang berbunyi :

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

Berdasarkan Pasal 28E ayat (1) tersebut, terdapat frasa “setiap orang bebas memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali”. Untuk memasuki atau meninggalkan wilayah suatu negara tentunya harus dapat menunjukkan dokumen perjalanan yang sah dari suatu Negara dalam bentuk Paspor. Apabila seorang tersebut tidak dapat menunjukkan dokumen tersebut maka dipastikan bahwa yang bersangkutan akan di *deportasi*.

Perlu kita ketahui bahwa pembuatan Paspor tidak lepas dari proses imigrasi. Peran imigrasi sebagai penjaga pintu gerbang negara merupakan unsur penting yang perlu diperhatikan, karena merupakan institusi pertama dan terakhir yang menangani masalah keberangkatan dan kedatangan seseorang dari dan keluar wilayah suatu Negara. Imigrasi mempunyai aturan – aturan yang menentukan orang mana yang boleh dan tidak boleh masuk ke wilayah Indonesia ini.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ratna Kumaladewi S., *Prosedur Pembuatan Paspor Di Kantor Imigrasi Klas I A Surakarta* (Surakarta : Universitas Sebelas Maret, 2009), hlm 3.

Aturan tersebut terdapat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, selanjutnya disingkat UU Keimigrasian, yang berbunyi :

“Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.”

Dalam rangka menjaga kedaulatan negara maka Pemerintah di bawah Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia menerbitkan Dokumen Perjalanan Lintas Negara sebagai bukti sahnya warga negara untuk masuk atau keluar Wilayah Indonesia yang berbentuk Paspor, selanjutnya diatur dalam Pasal 1 angka 16 UU Keimigrasian yang berbunyi :

“Paspor Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selama jangka waktu tertentu.”

Selain menggunakan paspor, dalam keadaan tertentu masyarakat dapat menggunakan dokumen pengganti paspor yakni Surat Perjalanan Laksana Paspor yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor, selanjutnya disingkat dengan Permenkumham No. 8 Tahun 2014 yang berbunyi :

“Surat Perjalanan Laksana Paspor Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Surat Perjalanan Laksana Paspor adalah dokumen pengganti

Paspor yang diberikan dalam keadaan tertentu yang berlaku selama jangka waktu tertentu.”

Dari penjelasan pasal di atas, kita dapat mengetahui bahwa untuk masuk dan keluar suatu wilayah negara melalui proses pemeriksaan imigrasi, yaitu dengan menunjukkan paspor kepada Pejabat Imigrasi tersebut. Paspor dapat diperoleh melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh Pejabat Imigrasi. Dalam membuat sebuah paspor seorang pegawai tidak mungkin dapat menyelesaikan pekerjaannya sendiri tanpa adanya kerjasama dengan pegawai lainnya, karena pekerjaan tersebut berlangsung melalui tahap demi tahap dan berulang secara terus menerus untuk mencapai hasil yang diinginkan.<sup>4</sup>

Dalam pembentukan suatu organisasi baik itu organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta diperlukan kerja sama antar team untuk mendapatkan tujuan tertentu. Tetapi banyak diantara pimpinan organisasi yang sulit menciptakan iklim yang sehat, aman, dan terarah. Oleh karena itu, demi mewujudkan kelancaran iklim kerja maka Kantor Imigrasi harus membuat Standar Operasional Prosedur atau SOP supaya tercipta efisiensi, efektifitas dan iklim kerja yang sehat.<sup>5</sup>

SOP yang dibuat harus sistematis dan logis serta mudah dipahami oleh pegawai. Sehingga pegawai mengerti dalam melaksanakan tahap awal sampai tahap penyelesaian pembuatan sebuah paspor. SOP harus dilaksanakan dengan baik sehingga akan mudah bagi pegawai untuk menjabarkan apa yang menjadi tugas, berapa jangka waktu penyelesaian tugas, dan bagaimana arah kegiatan.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

Karena dengan hal tersebut maka pegawai tidak perlu menghabiskan tenaga, waktu dan pikiran untuk dapat bekerja lebih nyaman, konsentrasi dan mendapatkan hasil yang memuaskan.

SOP dibuat oleh pimpinan berguna untuk melindungi unit kerja dari mal praktek atau kesalahan administrasi lainnya sehingga akan mudah bagi pegawainya untuk mengerjakan pekerjaan dengan tahap yang telah ditetapkan mulai dari langkah awal sampai penyelesaian pembuatan paspor secara urut.<sup>6</sup> Dengan melakukan pekerjaan sesuai dengan SOP, diharapkan tidak lagi terjadi penyimpangan pekerjaan dan hambatan yang ada akan ditekan sekecil mungkin sehingga pekerjaan terselesaikan secara tepat sesuai jadwal yang ditentukan serta tidak ada lagi pengurus paspor yang dirugikan akibat mal paraktek atau kesalahan administrasi.

Adapun pengaturan tarif dan jangka waktu pembuatan paspor. Pada angka IV PP No. 47 Tahun 2014 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dijelaskan bahwa :

“Pelayanan Keimigrasian

#### A. Surat Perjalanan Republik Indonesia

1. Paspor Biasa 48 Halaman untuk WNI Per Buku Rp 300.000,00
2. Paspor Biasa Elektronik (E-Passport) 48 Halaman untuk WNI Per Buku Rp 600.000,00.”

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

Kemudian Pasal 22 ayat (1) Permenkumham No. 8 Tahun 2014 mengatur tentang jangka waktu pengurusan paspor yang berbunyi :

“Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk menerbitkan Paspor biasa dalam waktu paling lama 4 (empat) hari kerja sejak dilakukan wawancara.”

Proses penerbitan paspor biasa dalam waktu paling lama 4 (empat) hari kerja sejak proses wawancara memberikan celah bagi biro jasa/biro travel/perantara/calor untuk bermain dengan petugas imigrasi dalam menerbitkan paspor. Sehingga paspor dapat terbit lebih cepat dari jangka waktu normal yakni 4 (empat) hari kerja. Pemohon paspor yang terdesak bisa menggunakan biro jasa/biro travel/perantara/calor untuk mengurus paspornya dengan biaya yang relatif mahal.

Selain itu juga ada mal praktek atau kesalahan administrasi yang dapat ditemui di lapangan (Kantor Imigrasi Kelas I Padang) berdasarkan penetapan tarif, jangka waktu dan SOP pembuatan paspor antara lain kurangnya pengawasan sistem antrean dan pembatasan kuota pemohon paspor harian yang dimulai pukul 06.00 sampai dengan pukul 07.30 Wib dengan kuota maksimal pengurus paspor biasa sebanyak 70 pendaftar langsung dan 20 pendaftar online perhari.

Namun dalam prakteknya pemohon paspor yang mendaftar melebihi 70 orang sehari dan pengambilan nomor antrean dimulai lebih cepat dari SOP yang ditetapkan. Terkadang ada pemohon paspor yang bermalam di halaman kantor Imigrasi Kelas I Padang untuk mendapatkan nomor antrean tersebut. Sehingga para pemohon paspor lain yang sudah menanti dari pagi menjadi kecewa karena

adanya pengumuman kuota habis. Kemudian pemohon paspor yang belum mendapatkan nomor antrean harus bolak-balik ke Kantor Imigrasi untuk mengambil nomor antrean lagi.

Bahkan ketika masyarakat mengajukan keluhan terkait nomor antrean ini, petugas Imigrasi terkesan memberikan jawaban untuk menggunakan biro jasa/biro travel/perantara/calor dengan syarat lebih mudah dan cepat. Sehingga paspor bisa selesai kurang dari jangka waktu normal 4 hari kerja. Tapi biaya pembuatan paspor menjadi lebih tinggi berkisar Rp.500.000,- sampai dengan Rp.1.000.000,- per orang. Hal ini tentu saja melanggar PP No. 47 Tahun 2014 dan Permenkumham No. 8 Tahun 2014.<sup>7</sup>

Keterangan ini berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa pemohon paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang pada Tahun 2015 yakni Rinaldi Hermansyah (21 Tahun/mahasiswa), Gita Aulia Putri (21 Tahun/mahasiswa), Mutiara Irfa R. (20 Tahun/mahasiswa) dan pengalaman penulis dalam membuat paspor biasa 48 halaman *Walk In* ketika terkendala dengan sistem antrean dan pembatasan kuota ini.

Selain itu adanya laporan masyarakat dalam artikel Tabloid Bijak pada Jumat, 17 Oktober 2014 tentang keluhan sistem antrean.

Kata Syamsuir pensiunan PNS, dirinya cukup repot mengurus paspor secara resmi. Tapi dirinya terpaksa harus tahan dan bersabar untuk antrean.”Saya sudah datang ke imigrasi sekitar 06.30 Wib dan berupaya untuk mendapatkan nomor urut antrean. Tapi anehnya saya dan empat orang lainnya, tak bisa mendapatkan nomor urut. Kata satpam yang

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan pemohon paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang

bertugas di imigrasi tersebut, nomor antri telah habis, Yang anehnya, datang orang dari biro travel, satpam langsung memberikan nomor antri”.<sup>8</sup>

Hal ini menyebabkan pelayanan pembuatan paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di Kantor Imigrasi Kelas I Padang cukup memperhatikan mengingat banyaknya kekurangan sistem pelayanan dan maraknya biro jasa/biro travel/perantara/calor yang bermain sehingga dapat merugikan kepentingan pemohon paspor.

Dari penjelasan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pelayanan pembuatan paspor. Untuk itu penulis menetapkan judul penelitian **“PELAYANAN PEMBUATAN PASPOR SEBAGAI DOKUMEN PERJALANAN LINTAS NEGARA DI KANTOR IMIGRASI KELAS I PADANG”**.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan di atas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui melalui penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana profil imigrasi Padang?
2. Bagaimana pelayanan pembuatan paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di Kantor Imigrasi Kelas I Padang?
3. Kendala apa yang ditemui dalam pembuatan paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di Kantor Imigrasi Kelas I Padang?

#### C. Tujuan Penelitian

---

<sup>8</sup> <http://www.tabloidbijak.com/2014/10/calor-bergentayangan-di-imigrasi-sumbar.html> diakses tanggal 14 Maret 2015

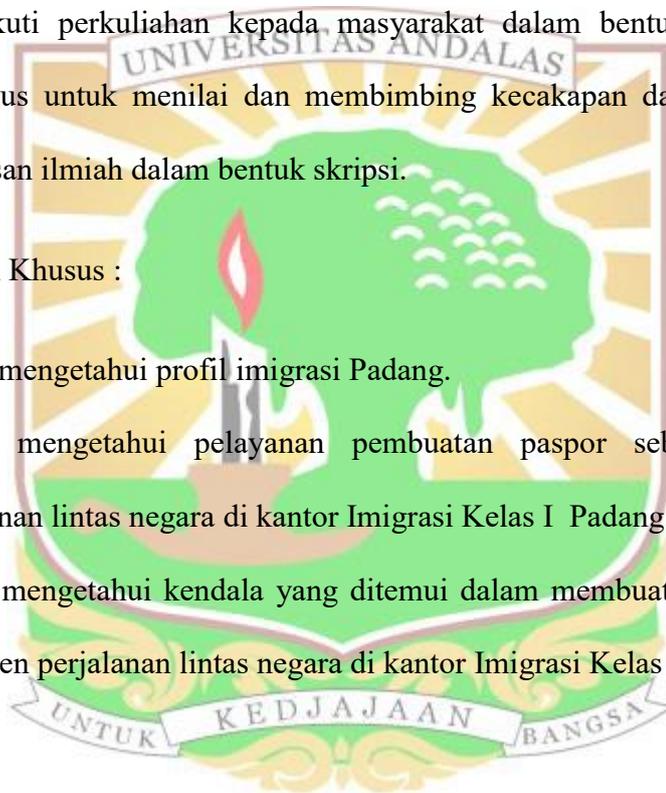
Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian dalam rangka menjawab rumusan masalah, yaitu ada 2 hal yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

Tujuan Umum :

1. Untuk memenuhi sebahagian persyaratan guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
2. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan kepada masyarakat dalam bentuk karya ilmiah sekaligus untuk menilai dan membimbing kecakapan dalam melakukan penulisan ilmiah dalam bentuk skripsi.

Tujuan Khusus :

1. Untuk mengetahui profil imigrasi Padang.
2. Untuk mengetahui pelayanan pembuatan paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di kantor Imigrasi Kelas I Padang.
3. Untuk mengetahui kendala yang ditemui dalam membuat paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di kantor Imigrasi Kelas I Padang.



#### D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, penulis berharap semoga hasil penelitian dan penulisan hukum ini dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak. Manfaat tersebut antara lain :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis terutama dalam bidang Hukum Administrasi Negara.
  - b. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
  - c. Menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek lapangan.
  - d. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya maupun Hukum Administrasi Negara pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur dan dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.
2. Manfaat Praktis
- a. Bagi praktisi hukum dan pihak yang terkait dapat menambah wawasan dalam pelayanan pembuatan paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di kantor Imigrasi Kelas I Padang.
  - b. Bagi Pemerintah dapat mengefektifkan pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan khususnya pelayanan pembuatan paspor sebagai dokumen perjalanan lintas negara di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.
  - c. Bagi masyarakat dapat menjadi salah satu sumber informasi hukum khususnya dibidang Administrasi Negara.

#### E. Metode Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat khususnya Kantor Imigrasi Kelas I Padang Jl. Khatib Sulaiman No. 50. Untuk memperoleh

data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Sosiologis yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.<sup>9</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif.<sup>10</sup> Penelitian ini dilakukan dengan menggambarkan hasil penelitian tentang objek yang akan diteliti untuk dijabarkan secara lengkap dan menyeluruh antara yang terjadi (*das sein*) dan yang seharusnya (*das sollen*).

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

##### 1. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian bersumber pada buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas. Maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.<sup>11</sup>

### 2. Penelitian Lapangan

<sup>9</sup> Soemitro dalam Soejono & Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm 56.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : UI Press, 2008), hlm 50.

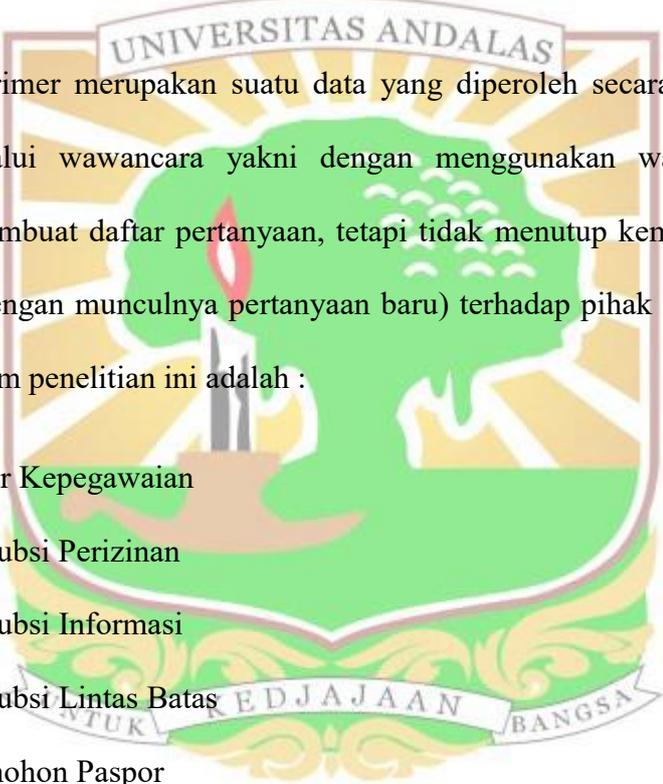
<sup>11</sup> Soemitro dalam Soejono & Abdurrahman, *Op.Cit.* hlm 56.

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara *purposive sampling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau *random sampling* (ditentukan oleh peneliti secara acak).<sup>12</sup> Penelitian lapangan dilakukan di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.

### 3. Jenis Data

#### 1) Data Primer

Data Primer merupakan suatu data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara yakni dengan menggunakan wawancara semi terstruktur (membuat daftar pertanyaan, tetapi tidak menutup kemungkinan akan berkembang dengan munculnya pertanyaan baru) terhadap pihak terkait. Adapun responden dalam penelitian ini adalah :

- 
- a. Kaur Kepegawaian
  - b. Kasubsi Perizinan
  - c. Kasubsi Informasi
  - d. Kasubsi Lintas Batas
  - e. Pemohon Paspor
  - f. Petugas Parkir

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan yang memiliki kekuatan hukum mengikat kepada masyarakat yang dalam hal ini berupa

---

<sup>12</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : Sinar Grafika, 2010) , hlm 19.

peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan pembuatan paspor, diantaranya adalah :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
  - c. UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian
  - d. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
  - e. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - f. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
  - g. Permenkumham No. 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor
  - h. PP No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011
  - i. PP No. 45 Tahun 2014 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak
  - j. Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
  - k. Surat Edaran Dirjen Imigrasi No. IMI-UM. 01.01-0301 Tahun 2015 tentang Konsistensi Persyaratan dan Biaya Penerbitan Paspor RI sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
  - l. Peraturan-peraturan terkait lainnya
2. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai peraturan-peraturan

perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur-literatur hasil penelitian yang dipublikasikan, makalah, jurnal-jurnal hukum dan data-data lain yang berkaitan dengan judul penelitian.<sup>13</sup>

3. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menterjemahkan istilah yang digunakan dalam penulisan ini. Bahan ini didapat dari kamus hukum dan ensiklopedi, serta *browsing* internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.<sup>14</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan ini yaitu:

- a. Wawancara. Wawancara secara semi terstruktur dimana pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang telah dirancang terlebih dahulu untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden yaitu kepada Pejabat Imigrasi dan Pemohon Paspor Biasa 48 halaman *walk in* di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.
- b. Studi Dokumen. Studi dokumen yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 57.

<sup>14</sup> *Ibid*.

- c. Kuesioner. Kuesioner merupakan teknik pengumpulan informasi yang memungkinkan analis mempelajari sikap-sikap, keyakinan, perilaku, dan karakteristik beberapa orang utama di dalam organisasi yang bisa terpengaruh oleh sistem yang diajukan atau oleh sistem yang sudah ada.<sup>15</sup> Jenis pertanyaan dalam kuesioner ini bersifat terbuka dan tertutup. Diberikan secara *Random Sampling* kepada 60 responden di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.

## 5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan. Hal ini dilakukan dengan cara menyusun kembali, meneliti dan mengoreksi atau melakukan pemeriksaan terhadap hasil penelitian yang peneliti lakukan agar dapat tersusun secara sistematis dan didapat suatu kesimpulan.

### b. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data penelitian bersifat kualitatif, yaitu berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan pendapat para ahli. Selanjutnya disusun dalam bentuk uraian kalimat secara sistematis.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> <https://alfside.wordpress.com/2008/10/28/pengertian-keusioner/> diakses pada tanggal 17 Mei 2016

<sup>16</sup>Soejono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm 98.